Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
II/2 — 61100 —5242/66

Bonn, den 18. Oktober 1966

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 294. Sitzung am 13. Mai 1966 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung

nebst Begründung (Anlage 1).

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der Anlage 2 dargelegt.

Federführend ist der Bundesminister für Wirtschaft.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister für Verkehr

Seebohm

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Die Gewerbeordnung wird wie folgt geändert:

1. § 15 a Abs. 5 erhält folgende Fassung:

   „(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten entsprechend für den Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens sowie für die Aufstellung von Automaten außerhalb der Betriebsräume des Aufstellers. An den Automaten ist auch die Anschrift des Aufstellers anzubringen."

2. a) Dem § 38 Satz 1 wird folgende Nummer 10 angefügt:

      „10. Betrieb von Altenheimen, Altenwohnheimen und Pflegeheimen, soweit sie nicht den Vorschriften des Gaststättengesetzes unterliegen,".

   b) Nach § 38 Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

      „Für die Fälle der Nummer 10 können ferner Mindestanforderungen bestimmt werden, die zum Schutze Dritter an die Zahl, die Zulassung und an das Verhalten der im Betrieb Beschäftigten sowie in gesundheitlicher Beziehung an die Räume zu stellen sind."

3. § 40 wird gestrichen.

4. Dem § 56 a Abs. 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

   „Ein Wanderlager wird veranstaltet, wenn zum Feilbieten von Waren oder zum Aufsuchen von Warenbestellungen vorübergehend eine festliegende Vertriebsstätte benutzt wird."

5. In § 146 a Abs. 1 wird „41 a" gestrichen und folgender Satz 2 angefügt:

   „Ebenso wird bestraft, wer der Vorschrift des § 41 a zuwiderhandelt."

Artikel II

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel III

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf seine Verkündung folgenden vierten Monats in Kraft. Soweit es zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt, tritt es mit dem Tag der Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeines

Der Bedarf an Altenheimen und Pflegeheimen hat sich in den letzten Jahren stark erhöht. Dies beruht auf verschiedenen Ursachen. Die Altersstruktur unseres Volkes hat sich durch erhebliche Zunahme des Anteils der älteren Personen verändert. Die Mobilität des Menschen in der modernen Industriegesellschaft hat dazu geführt, daß die Großfamilie in der Auflösung begriffen ist. Mit ihr fällt eine soziale Versorgungseinrichtung für alte und pflegebedürftige Menschen weg. Auch die Wohnungsnot und der Mangel an Dienstpersonal haben zu einer Abwanderung älterer und pflegebedürftiger Personen in Heime geführt. Der Mangel an Krankenhausbetten läßt es als wünschenswert erscheinen, reine Pflegefälle möglichst außerhalb von Krankenhäusern zu versorgen. Vielfach war aber auch die günstige wirtschaftliche Entwicklung dafür ausschlaggebend, daß alte und pflegebedürftige Personen erstrebt haben, in einem Heim Selbständigkeit und bessere Betreuung zu erlangen.

Die Anforderungen an solche Heime erschöpfen sich nicht in der Bereitstellung von Wohnung, Heizung und Verpflegung. Der Betrieb muß darüber hinaus den besonderen Bedürfnissen alter oder pflegebedürftiger Menschen Rechnung tragen. Der Umfang der Betreuung richtet sich nach dem Grad der Hilfebedürftigkeit der Heimbewohner. Der Inhaber eines Altenheims, Altenwohnheims oder Pflegeheims muß demgemäß erhöhte Vorsorge dafür treffen, daß Heimbewohner keine gesundheitlichen Schäden durch unzulängliche Betreuung oder mangelhafte hygienische Verhältnisse erleiden. Er muß auch in bezug auf die Vermögensangelegenheiten der Heimbewohner absolut verläßlich sein.

Die vermehrte Nachfrage hat die Zahl der gewerblich betriebenen Altenheime ansteigen lassen. Darunter befinden sich auch Betriebe, die den an sie zu stellenden Anforderungen nicht genügen. In verschiedenen Fällen haben alte und zum Teil hilflose Personen dadurch Schäden erlitten, daß sie unzureichend untergebracht, verpflegt oder betreut wurden und daß ihnen nicht oder nicht rechtzeitig ärztliche Hilfe zur Verfügung stand. Auch ist Klage darüber geführt worden, daß die Abrechnung über die von den Heimbewohnern hinterlegten Geldbeträge der Sorgfalt ermangelt habe. Diesen Mißständen entgegenzuwirken, ist das Hauptanliegen des vorliegenden Entwurfs.

Die Gesetzesinitiative des Bundesrates kann im übrigen zum Anlaß genommen werden, einige Unebenheiten im geltenden Gewerberecht, die sich in der Praxis als störend erwiesen haben, zu beseitigen.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel I

Zu Nummer 1

Nach § 15 a Abs. 1 Gewerbeordnung sind Gewerbetreibende, die eine offene Verkaufsstelle haben oder eine Gast- oder Schankwirtschaft betreiben, verpflichtet, ihren Familiennamen mit mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen an der Außenseite oder am Eingang der offenen Verkaufsstelle oder der Gast- oder Schankwirtschaft in deutlich lesbarer Schrift anzubringen. Diese Verpflichtung gilt nach § 15 a Abs. 5 Gewerbeordnung entsprechend für die Aufstellung von Automaten im Rahmen eines nach § 14 Abs. 3 Gewerbeordnung anzeigepflichtigen Gewerbes, d. h. für solche Automaten, die mit der offenen Verkaufsstelle oder Gaststätte des Aufstellers nicht in räumlichem Zusammenhang stehen, und für den Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens. Diese Vorschriften verfolgen den Zweck, dem Kunden Klarheit über die Person seines Vertragspartners zu verschaffen, damit er Ansprüche gegen den Gewerbetreibenden ohne weitere Nachforschungen geltend machen kann. Bei nicht mit einer offenen Verkaufsstelle oder Gaststätte des Aufstellers verbundenen Automaten wird dieser Zweck in der Regel nur erreicht, wenn die Anschrift des Gewerbetreibenden auf dem Automaten angegeben ist. Das war bisher nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Der Entwurf will diesem Mangel abhelfen. Damit keine neuen Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen, soll in Zukunft jeder Aufsteller von Automaten verpflichtet sein, neben den Angaben nach § 15 a Abs. 1 bis 4 Gewerbeordnung an den Automaten auch seine Anschrift (Ort, Straße und Hausnummer) anzubringen, wenn er die Automaten außerhalb seiner eigenen Betriebsräume aufstellt. Auf die Art der Automaten kommt es dabei nicht an. Es kann sich deshalb um Waren-, Leistungs- oder Unterhaltungsautomaten jeder Art handeln. Infolge des Wegfalls der Bezugnahme auf § 14 Abs. 3 Gewerbeordnung trifft diese Verpflichtung nicht nur denjenigen, der die Aufstellung von Automaten als selbständiges Gewerbe betreibt, sondern jeden, der gewerbsmäßig — sei es auch im Rahmen eines anderen Gewerbes — Automaten aufstellt. Durch den Zusammenhang mit den vorhergehenden Absätzen des § 15 a Gewerbeordnung ist klargestellt, daß auch die Anschrift in deutlich lesbarer Schrift anzubringen ist, ohne daß dies im Gesetz nochmals ausdrücklich gesagt werden müßte.

Zu Nummer 2

Durch die vorgeschlagene Regelung soll die Wohnungsgewährung nicht erfaßt werden, soweit sie

sich nicht als gewerbliche Tätigkeit, sondern als bloße Vermögensverwaltung darstellt. Ebenso werden die in Abschnitt IV und VII des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961 (BGBl. I S. 1206) geregelten Tätigkeiten nicht betroffen, weil sie durch § 6 Gewerbeordnung von der Anwendung der Vorschriften der Gewerbeordnung ausgenommen sind (Erziehung von Kindern gegen Entgelt); außerdem handelt es sich bei den angeführten Bestimmungen um Sondervorschriften gegenüber der vorgeschlagenen Regelung. Auch die Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten, für deren Betrieb in § 30 Gewerbeordnung eine Erlaubnispflicht vorgeschrieben ist, sollen durch die getroffene Regelung nicht berührt werden. Wenn die Merkmale einer solchen Anstalt, bei der die ärztliche Betreuung im Vordergrund steht, gegeben sind, ist ausschließlich § 30 Gewerbeordnung anwendbar; die für Altenheime usw. getroffene Regelung gilt daher nicht. Ferner ist zu berücksichtigen, daß besonders auf dem Land alte Personen häufig auch von Gastwirten etwa in einer Pension für längere Zeit aufgenommen werden. Auch können beim Betrieb eines Altenheimes usw. die Vorschriften des Gaststättengesetzes zur Anwendung gelangen, z. B. wenn an Besucher und andere betriebsfremde Personen ausgeschenkt wird. Für diese Fälle bedarf es einer doppelten Regelung nicht. Deshalb sollen diese Heime nur erfaßt werden, soweit sie nicht den strengeren Vorschriften des Gaststättengesetzes unterliegen. Die hier dargelegten Abgrenzungen schließen die Anwendung der für gemischte Betriebe geltenden Rechtsgrundsätze nicht aus.

Eine Begriffsbestimmung der zu erfassenden Einrichtungen im Gesetz hätte den Nachteil der mangelnden Flexibilität. Insbesondere könnte sie dazu führen, daß versucht wird, durch eine entsprechende Gestaltung des Betriebs das Gesetz seinem Wortlaut nach nicht anwendbar zu machen. Die hier statt einer Begriffsbestimmung gewählte Formulierung ist einerseits präzise genug, die zu erfassenden Betriebe eindeutig zu bezeichnen. Auf der anderen Seite ist sie so elastisch, daß auch die in Zukunft sich möglicherweise noch entwickelnden Betriebsformen erfaßt werden. In der gewerberechtlichen Gesetzgebung ist vielfach von einer Begriffsbestimmung abgesehen worden. Es sei hier nur etwa auf den Begriff der Gast- und Schankwirtschaft im Gaststättengesetz, der Privatkrankenanstalt in § 30 Gewerbeordnung, der Spielhalle oder des ähnlichen Unternehmens in § 33 i Gewerbeordnung oder des Reisebüros in § 38 Satz 1 Nr. 6 Gewerbeordnung verwiesen. Daraus haben sich bis heute keine wesentlichen Schwierigkeiten ergeben. Insbesondere war die Rechtsprechung immer in der Lage, diese Begriffe den sich in der Vielfältigkeit des Lebens entwickelnden Gegebenheiten anzupassen, wobei letztlich jeweils auf den tatsächlichen Charakter des betreffenden Betriebs abgestellt wurde, ohne daß es auf die gewählte Bezeichnung für das betriebene Gewerbe ankam.

Da die derzeitigen Rechtsvorschriften den zuständigen Behörden nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit geben, sich durch laufende Kontrollen und sonstige Überwachungsmaßnahmen selbst zu vergewissern, ob der Betrieb ordnungsgemäß geführt wird, bildet eine Einbeziehung der gewerblichen Altenheime in die Ermächtigungsvorschrift des § 38 Gewerbeordnung ein angemessenes und zweckmäßiges Mittel, um Mißständen in diesem Bereich zu begegnen. Damit wird nicht nur eine Grundlage für die Einleitung von Gewerbeuntersagungsverfahren nach § 35 Gewerbeordnung geschaffen. Vielmehr übt auch schon die Möglichkeit jederzeitiger unerwarteter und umfassender behördlicher Kontrollen einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Lauterkeit der Gewerbeausübung aus.

Die für die Unterbringung von alten Menschen bestimmten Heime müssen über genügend geeignetes Personal verfügen. Lage und Beschaffenheit ihrer Räume und die Ausstattung müssen den gesundheitlichen Anforderungen Rechnung tragen, insbesondere muß es möglich sein, bestimmte Mindesteinrichtungen medizinisch-technischer Art zu fordern.

Zu Nummer 3

§ 40 Gewerbeordnung in seiner gegenwärtigen Fassung ist infolge des Inkrafttretens der Verwaltungsgerichtsordnung am 1. April 1960 gegenstandslos. Er sollte daher gestrichen werden.

Zu Nummer 4

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch Urteil vom 5. August 1965 — BVerwG I C 108/63 — (Gewerbearchiv 1965 S. 246) festgestellt, daß Verkaufsveranstaltungen im Reisegewerbe, bei denen lediglich Bestellungen anhand von Warenmustern entgegengenommen werden, keine Wanderlager im Sinne des § 56 a Abs. 2 und 3 Gewerbeordnung seien. Damit die Anzeigepflicht nach § 56 a Abs. 2 und 3 Gewerbeordnung aber auch für derartige Veranstaltungen besteht, wie sie seither schon von der Verwaltungspraxis gehandhabt wurde, wird eine Legaldefinition des Begriffs „Wanderlager" in das Gesetz eingefügt. Diese Definition umschreibt die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit ein Wanderlager vorliegt, und stellt zugleich klar, daß auch Veranstaltungen, auf denen nur Bestellungen entgegengenommen werden, Wanderlager sein können. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung den Gedanken als naheliegend bezeichnet, auch solche Veranstaltungen der Anzeigepflicht zu unterwerfen.

Zu Nummer 5

Der Bundesgerichtshof hat durch Beschluß vom 5. Juli 1962 (Gewerbearchiv 1963 S. 54 ff.) ausgesprochen, daß § 41 a Gewerbeordnung nicht mit einer eigenen Strafandrohung ausgestattet ist. Verstöße gegen diese Vorschrift werden daher nicht nach § 146 a Abs. 1 Gewerbeordnung geahndet, da nach Auffassung des Bundesgerichtshofs diese Vorschrift, soweit sie auf § 41 a Bezug nimmt, nicht mehr existent ist. Aus der Überlegung, daß eine vom Gesetzgeber aufgestellte Verbotsvorschrift letztlich nur dann ihren Sinn erfüllt, wenn bei Verstößen auch eine entsprechende Ahndung möglich ist, wird § 41 a Gewerbeordnung ausdrücklich strafbewehrt.

Bei Verstößen ist also künftig — unbeschadet sonstiger Ahndungsmöglichkeiten — eine Bestrafung nach § 146 a Abs. 1 Gewerbeordnung möglich.

Zu Artikel II

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel III

Die Rechtsverordnungsermächtigungen des Gesetzes treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Im übrigen tritt das Gesetz erst nach einer ausreichenden Übergangsfrist in Geltung, um den betroffenen Gewerbetreibenden und den mit der Durchführung betrauten Behörden die Möglichkeit zu geben, sich auf die erfolgten Änderungen der Rechtslage einzustellen.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung vermag der Präambel und Artikel I Nr. 4 des Gesetzentwurfs nicht zuzustimmen; im übrigen erhebt sie keine Einwendungen gegen den Entwurf. Sie ist mit dem Bundesrat der Auffassung, daß im Bereich der gewerblichen Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime der Schwerpunkt einer gesetzlichen Regelung auf dem Gebiet der Überwachung liegen sollte. Durch die hierdurch möglichen laufenden Kontrollen können Mißstände beim Betrieb dieser Heime leichter aufgedeckt und gegen unzuverlässige Gewerbetreibende die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden. Die Bundesregierung begrüßt daher den Vorschlag des Bundesrates als ein geeignetes und zweckmäßiges Mittel zur Erreichung des auch von ihr angestrebten Zieles, im Interesse der alten Menschen geordnete Verhältnisse in den in Frage stehenden Heimen zu gewährleisten.

Zur Präambel

Im Eingangssatz sind die Worte „mit Zustimmung des Bundesrates" zu streichen. Die Bundesregierung vermag keine Gesichtspunkte zu erkennen, die die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzentwurfs begründen könnten.

Zu Artikel I Nr. 4

Die Bundesregierung stimmt im Ergebnis der Auffassung des Bundesrates zu, wonach mit Rücksicht auf das in der Begründung des Bundesrates erwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. August 1965 zu dem Wanderlager im Reisegewerbe (§ 56 a GewO) auch solche Verkaufsveranstaltungen gerechnet werden müssen, bei denen nur Bestellungen an Hand von gezeigten Warenmustern entgegengenommen werden. Auch solche Wanderlager müssen einer bestimmten Gewerbeüberwachung unterliegen, denn sie unterscheiden sich in ihrer äußeren Gestaltung und auch in wirtschaftlicher Beziehung kaum von den Wanderlagern, bei denen die Ware sofort dem Käufer übergeben wird. Es erscheint jedoch nicht notwendig, bei der hiernach erforderlichen Ergänzung des § 56 a GewO den Begriff des Wanderlagers gesetzlich zu definieren. Es ist nur notwendig, klarzustellen, daß auch solche Veranstaltungen als Wanderlager anzusehen sind, bei denen nur Warenbestellungen an Hand der gezeigten Warenmuster entgegengenommen werden.

Im Zusammenhang mit der hiernach notwendigen Ergänzung hält die Bundesregierung noch weitere Ergänzungen der erwähnten Vorschrift für erforderlich. Die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden mit den Industrie- und Handelskammern bei der Überwachung der Wanderlagerveranstaltungen sollte möglichst gefördert werden. Zu diesem Zweck soll die bereits vorgesehene Anzeige über die beabsichtigte Veranstaltung eines Wanderlagers der zuständigen Behörde in doppelter Ausfertigung zugeleitet werden, damit das zweite Stück ohne Zeitverlust sofort an die zuständige Industrie- und Handelskammer weitergeleitet werden kann, die ihrerseits alsdann prüfen kann, ob und welche Maßnahmen notwendig sind, um etwaige Täuschungen des Publikums über die Art der Wanderlagerveranstaltung zu verhindern. Ferner ist es notwendig, daß, soweit der Veranstalter eines Wanderlagers im Auftrage eines anderen handelt, aus der Anzeige auch der Name dieses Unternehmers ersichtlich ist. Schließlich soll im Gesetz ausdrücklich bestimmt werden, daß nur der Anzeigende oder ein von ihm schriftlich bevollmächtigter Vertreter das Wanderlager durchführen darf.

Unter Berücksichtigung der vorstehend erwähnten Ergänzungen schlägt die Bundesregierung vor, dem Absatz 2 des § 56 a folgende Fassung zu geben:

„(2) Die Veranstaltung eines Wanderlagers zum Vertrieb (Feilhalten oder Aufsuchen von Bestellungen) von Waren ist zehn Tage vor Beginn der für den Ort der Veranstaltung zuständigen unteren Verwaltungsbehörde anzuzeigen, wenn auf die Veranstaltung durch öffentliche Ankündigung hingewiesen werden soll. Die Anzeige ist in zwei Stücken einzureichen, sie hat zu enthalten:

1. den Ort und die Zeit der Veranstaltung,
2. den Namen des Veranstalters und desjenigen, für dessen Rechnung die Waren vertrieben werden, sowie die Wohnung oder die gewerbliche Niederlassung dieser Personen,
3. den Wortlaut und die Art der beabsichtigten öffentlichen Ankündigungen.

Das Wanderlager darf an Ort und Stelle nur durch den Veranstalter oder einen von ihm schriftlich bevollmächtigten Vertreter geleitet werden; der Name des Vertreters ist der Behörde in der Anzeige mitzuteilen."